

Vorwort

Vor 35 Jahren begann mein „akustisches“ Berufsleben in der Bauverwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg. Dies war just die Zeit, in der die deutsche Politik versuchte, ein Gesetz zum Schutz vor Verkehrslärm von Straßen und Schienenwegen (Verkehrslärmschutzgesetz) auf den Weg zu bringen. Dies ist ihr damals nicht gelungen und bedauerlicherweise auch später nicht. Die dafür maßgeblichen Gründe waren und sind vielfältig. Meist stand aber die Finanzierbarkeit – vornehmlich die der Lärmsanierung bestehender Straßen und Schienenwege – im Vordergrund. Zudem wurde vorgebracht, dass es keinen allseits akzeptierten Ansatz zum Umgang mit Mehrfachbelastungen insbesondere durch Verkehrswege unterschiedlicher Baulast- und Verkehrsträger gebe.

Über drei Jahrzehnte später wird immer noch über Mehrfachbelastungen – und den korrekten Umgang damit – diskutiert. Dies geschieht hauptsächlich dann, wenn es um die Umsetzung und Finanzierung von Lärminderungsmaßnahmen im Rahmen der Lärmaktionsplanung nach der Umgebungslärmrichtlinie (Richtlinie 2002/49/EG) geht. Dazu sollte man jedoch wissen, dass der Deutsche Bundestag bereits 1980 im Entwurf des Verkehrslärmschutzgesetzes über das Zusammentreffen mehrerer Verkehrslärmquellen und die daraus resultierende Verteilung der Kosten auf unterschiedliche Baulastträger nachgedacht hat.

Diesen immer noch aktuellen Gedanken griff Dr. *Gisela Splett* auf, als sie 2011 Staatssekretärin im Ministerium für Verkehr und Infrastruktur sowie Lärmschutzbeauftragte der Landesregierung Baden-Württemberg wurde. Sie beauftragte Dr. *Udo Weese* aus ihrem Hause, das Thema neu anzugehen. Dieser verstand es sehr vorausschauend, den juristischen Sachverstand von Prof. Dr. *Dominik Kupfer* und Dr. *Felix Hornfischer* mit der akustischen Erfahrung des Autors dieses Vorwortes zu verknüpfen. Deren gemeinsame Überlegungen zu einem praxisnahen und ergebnisorientierten Umgang mit Mehrfachbelastungen wurden von *Margit Bonacker* und Dr. *Eckhart Heinrichs* um Aspekte der Öffentlichkeitsbeteiligung und der Verkehrsplanung fruchtbringend ergänzt. Aus dieser gemeinsamen Anstrengung entstand das Konzept des „Kooperativen Managements der Lärmsanierung“, das in diesem Buch vorgestellt und vertieft wird.

Stellvertretend für die Herausgeber bedanke ich mich bei allen Mitdenkenden und -schreibenden, die uns sehr geholfen haben, unsere Ansätze für ein „Kooperatives Management der Lärmsanierung“ entwickeln, vertiefen und aufschreiben zu können.

Hamburg, im September 2014



Christian Popp

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
----------------------	---

Teil A Problemaufriss

Ist ein neues Modell für die Lärmsanierung erforderlich – und warum?

Dr. Udo Weese, Stuttgart

1 Aktuelle Herausforderungen der Lärmsanierung	12
2 Ansatzpunkte für eine konsistente Lärmsanierung.....	15
3 Kooperatives Management der Lärmsanierung als Lösungsansatz.....	16

Teil B Schalltechnischer Rahmen

Schalltechnischer Rahmen

Dipl.-Ing. Christian Popp, Hamburg

1 Vorbemerkung	20
2 Ausgangssituation.....	21

Teil C Bestehende Möglichkeiten zur Effektivitätssteigerung in der Lärmsanierung durch Vereinbarungen zwischen Baulastträgern

Lärmsanierung im bestehenden Recht

Rechtsanwalt Prof. Dr. Dominik Kupfer, Freiburg

1 Lärmschutz als Teil des Immissionsschutzrechts	24
2 Keine abschließende Regelung im BImSchG	25
3 Quellenbezogener und gebietsbezogener Lärmschutz	25
4 Quellenbezogene Lärmsanierung	26
5 Gebietsbezogene Lärmsanierung.....	30
5.1 Gesundheitsschutz durch Lärmbekämpfung und -vorsorge.....	30
5.2 Managementansatz.....	31
5.3 Gesamtlärbetrachtung	31
6 Befund	32

Flächenhafter Ansatz, Gesamtlärbetrachtung und Bestimmung energetischer Verursachungsbeiträge

Dipl.-Ing. Christian Popp, Hamburg

1 Flächenhafter Ansatz	34
------------------------------	----

2	Gesamtlärbetrachtung.....	35
3	Grundsätzliche Überlegungen.....	36
4	Der Energetische Ansatz.....	36
5	Verschneidung von Schallpegeln mit Einwohnerzahlen	41
6	Beispiel.....	41
7	Zusammenfassung.....	43

Von der vorbereitenden Untersuchung zum Lärmsanierungsgebiet

Dipl.-Ing. Christian Popp, Hamburg

1	Vorbereitende Untersuchung.....	45
2	Vorläufige Abgrenzung der Untersuchungsgebiete	46
2.1	Abgeschlossenheitsprüfung	46
2.2	Lärmkartierung aller Verkehrswege.....	46
2.3	Übersichtskarte zur Einwohnerverteilung	47
2.4	LärmKennZiffer-Kartierung	47
3	Größe des Verkehrslärmsanierungsgebietes.....	47
4	Rangfolge von Sanierungsgebieten	48

Die Bestimmung geeigneter Maßnahmen

Dr.-Ing. Eckhart Heinrichs, Berlin

1	Mögliche Lärminderungsmaßnahmen.....	49
1.1	Geschwindigkeitssenkungen.....	50
1.2	Fahrbahnoberflächen.....	52
1.3	Verkehrsberuhigung und Straßenraumgestaltung	53
1.4	Verbesserung des Verkehrsflusses.....	55
1.5	Mögliche Maßnahmen an Schienenwegen	56
1.6	Passiver Schallschutz.....	57
2	Aufwand-Nutzen-Abwägung bei erreichbarer Reduzierung der Gesamtlärmbelastung	57
2.1	Aufwand.....	57
2.2	Nutzen.....	58
3	Zusammenfassung.....	58

Kooperative Lärmsanierung durch öffentlich-rechtliche Verträge

Rechtsanwalt Dr. Felix Hornfischer und

Rechtsanwalt Prof. Dr. Dominik Kupfer, Freiburg

1	Das Potenzial eines kooperativen Lärmschutzes.....	59
2	Der öffentlich-rechtliche Vertrag.....	61
2.1	Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung.....	61
2.2	Verfahren und Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	62
3	Vorbilder vertraglicher Kooperation im Verkehrswegerecht.....	64
3.1	Vertragliche Kooperation im Kreuzungsrecht	64
3.2	Kostenteilung und Kooperation in der Lärmvorsorge	65
4	Ergebnisoptimierung durch vertragliche Kooperation	66
5	Vorschlag einer Vereinbarung.....	67

Teil D Das Kooperative Management der Lärmsanierung – ein Modellvorschlag

Zielsetzung, Ablauf und Inhalte des kooperativen Management-Systems

Rechtsanwalt Dr. Felix Hornfischer und

Rechtsanwalt Prof. Dr. Dominik Kupfer, Freiburg

1	Zielsetzung des kooperativen Management-Systems.....	74
1.1	Lärmsegmentierung	75
1.2	Defizite bei der Konzeptionierung, Finanzierung und Durchführung von Lärmschutzmaßnahmen infolge der segmentierenden Betrachtungsweise	76
1.3	Managementansatz nach Umgebungslärm-RL	76
1.4	Flexibilität durch Unterscheidung zwischen Verursachung und Kostentragung	77
1.5	Akzessorietät gegenüber fiskalischen Rahmenbedingungen	78
2	Ablauf des Lärmsanierungsverfahrens	79
2.1	Verknüpfung von Lärmsanierung und Lärmaktionsplanung	79
2.2	Lärmsanierungsverfahren i. e. S.	80
2.3	Durchführung der Lärmsanierung.....	87
3	Inhalte	87
3.1	Maximaler Gestaltungsspielraum	88
3.2	In Betracht kommende Maßnahmen	88
3.3	Bestimmung der Maßnahmen im konkreten Einzelfall	88
4	Finanzverfassungsrecht	91
4.1	Beauftragung und Kostentragung nach außen	92
4.2	Interner Kostenausgleich	92
5	Beteiligung der begünstigten Grundstückseigentümer.....	92
5.1	Verfassungsrechtliche Zulässigkeit.....	93
5.2	Erhebung und Verwendung eines Ausgleichsbetrags zur Lärmsanierung	93
6	Möglichkeiten legislativer Ausgestaltung	94
6.1	Ausschöpfung der bestehenden Verordnungsermächtigungen	94
6.2	Erlass einer neuen Verordnungsermächtigung	95
6.3	Formell-gesetzliche Ergänzung der §§ 47a ff. BImSchG	96
6.4	Bundesgesetzlicher Durchgriff auf die Kommunen?.....	97
7	Bewältigung der Kostenlast der Kommunen.....	97
7.1	Kostenausgleich im Rahmen der landesrechtlichen Aufgabenübertragung.....	97
7.2	Kostenregelung aufgrund des landesrechtlichen Konnexitätsprinzips	98
7.3	Mögliche Quellen zur Deckung des Mehrbelastungsausgleichs	99

Fünf schlagende Vorteile des Modells „Kooperatives Management der Lärmsanierung“ gegenüber der bisherigen Situation

Die Herausgeber

1	Verbindliche Regelung der Lärmsanierung.....	100
2	Gesamtbelastung eines Gebietes	100
3	Koordinierte Lärmsanierung	101
4	Kooperativer Ansatz	101
5	Verursachungsgerechte Verteilung der Kosten der Lärmsanierung.....	101

Ziele der Sanierung

*Dr. Felix Hornfischer, Freiburg, und
Dipl.-Ing. Christian Popp, Hamburg*

1	Auslösewerte und Sanierungsziele	102
2	Funktion der Verkehrslärmsanierung.....	102
2.1	Verfassungsrechtliche Pflicht zum Schutz vor Verkehrslärm?.....	104
2.2	Völker-, Unions- und einfaches Bundesrecht	106
2.3	Schlussfolgerung.....	106
3	Auslösewerte – Funktion und Verortung	107
4	Sanierungsziele i. e. S. – Einheitliche oder abgestufte Zielmodelle?.....	108
4.1	Einheitliche Zielmodelle	109
4.2	Abgestufte Zielmodelle.....	109
4.3	Überlegenheit abgestufter Zielmodelle.....	109
4.4	Einbindung der Zielfestlegung in das Verfahren und Folgen für die Maßnahmenfestlegung	110
5	Zusammenfassung	111

Rolle und Aufgaben der Gemeinde bei der kooperativen Lärmsanierung

Rechtsanwalt Dr. Felix Hornfischer, Freiburg

1	Fragestellungen.....	112
2	Die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung	113
3	Maßstab der sog. Rastede-Entscheidung.....	114
3.1	(Verkehrs-)Lärmschutz als örtliche Angelegenheit.....	114
3.2	Bewertung des flächenhaften Konzepts der kooperativen Lärmsanierung.....	115
4	Folgen für die Bedeutung der Gemeinden in der kooperativen Lärmsanierung	117
4.1	Entscheidung über die Auslösewerte und Sanierungsziele.....	117
4.2	Ermittlung und Festlegung eines Sanierungsgebietes.....	119
4.3	Koordination und Leitung des Verhandlungsverfahrens.....	123
5	Bundesgesetzlicher Durchgriff auf die Kommunen?	124
5.1	Das verfassungsrechtliche Durchgriffsverbot des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG.....	125
5.2	Lösung durch den sog. Formelkompromiss.....	125
6	Zusammenfassung	126

Verhandlungsverfahren und förmliches Sanierungsverfahren – Ausdruck regulierter Selbstregulierung der Störer

*Rechtsanwalt Dr. Felix Hornfischer und
Rechtsanwalt Prof. Dr. Dominik Kupfer, Freiburg*

1	Die Idee: Raum für Kreativität	128
2	Eisenbahnkreuzungsrecht als Referenzbereich	129
3	Das Verhandlungsverfahren im Einzelnen	130
3.1	Verhandlungsleitung	131
3.2	Verhandlungsteilnehmer und Öffentlichkeitsbeteiligung.....	131
3.3	Ausgestaltung der Verhandlung	131
3.4	Offenlegung des Konsenses	132
3.5	Vorlage des (modifizierten) Konsenses an die staatliche Lärmsanierungs- Behörde	132

4	Förmliches Sanierungsverfahren	133
4.1	Ultima ratio	133
4.2	Ablauf	133
5	Durchführung der Lärmsanierung und Vollzugsüberwachung.....	136
5.1	Herausforderung der Durchführung der Lärmsanierung	136
5.2	Vollzugsüberwachung	137

Verhältnis von Lärmsanierung und Lärmaktionsplanung

Rechtsanwalt Dr. Felix Hornfischer und

Rechtsanwalt Prof. Dr. Dominik Kupfer, Freiburg

1	Verknüpfungserfordernis	139
1.1	Verfahrensökonomische Gründe für die Verknüpfung.....	139
1.2	Materiell-rechtliche Gründe für die Verfahrensverknüpfung.....	140
2	Verknüpfung	141

Öffentlichkeitsbeteiligung – Bedeutungswandel und konkrete Ausgestaltung im Verfahrensablauf

Dipl.-Soz. Margit Bonacker, Hamburg

1	Öffentlichkeitsbeteiligung – Zielrichtung und Vorbilder	143
2	Zielrichtung	145
3	Geeignete Verfahrensabschnitte	146
4	Zu beteiligende Öffentlichkeit.....	146
5	Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung.....	148

Fiskalische und finanzverfassungsrechtliche Rahmenbedingungen des kooperativen Managements der Lärmsanierung

Rechtsanwalt Dr. Felix Hornfischer, Freiburg

1	Fiskalische Rahmenbedingungen – „Primat des Haushaltsrechts“	151
1.1	Grundsätzlicher Vorrang der Fachgesetze.....	152
1.2	Primat des Haushaltsrechts	152
2	Finanzverfassungsrechtliche Folgefragen des flächenhaften Ansatzes	153
3	Das Konnexitätsprinzip des Art. 104a Abs. 1 GG	154
3.1	Verbot der Mischfinanzierung.....	155
3.2	Verwaltungs- und Zweckausgaben	156
3.3	Bedeutung für die Verwaltung der Straßen und Schienenwege.....	157
3.4	Gemeinsame Finanzierung durch mehrere Aufgabenträger	159
3.5	Beauftragung und Kostentragung nach außen und interner Kostenausgleich	163
4	Zusammenfassung	164

Literaturverzeichnis	165
-----------------------------------	-----